

*Посвящается памяти
Александра Марковича Липянского
(Александра Марка),
одного из архитекторов
европейского федерализма*

ВВЕДЕНИЕ

Описывать события современной истории — занятие неблагодарное: все течет, все изменяется, уподобляя современного историка Пенелопе, чье рукоделие, сотканное за день, распускается ночью. И тем не менее велико искушение «дойти до самой сути» уникального в европейской, да и во всей мировой, истории явления Европейского Союза — союза государств, союза права, союза граждан, не впадая в его идеализацию, но и не отрицая его уникальности как в целом удачно осуществленного проекта.

Двадцатый век и продолжающий его век XXI займут в истории особое место. Необычайно насыщенные событиями мирового масштаба, они станут временем как практического воплощения проектов экономической и политической интеграции в масштабе регионов и целых континентов, так и распада существовавших десятилетиями интеграционных объединений. Казалось бы, две мировые войны, в которые с обеих сторон были вовлечены десятки стран, множество межгосударственных и региональных конфликтов, крушение империй, распад военно-политических и экономических блоков, федеративных государств — все предполагало нарастание динамики распада, национально-государственного изоляционизма, торжество идеи «государства-нации», ошестинившегося своим суверенитетом против соседей, против всего мира, а прежде всего — против своих же граждан. Достаточно вспомнить события недавней истории, катком прошедшие по СССР и Югославии, распад СЭВ и Организации Варшавского договора, рост национального изоляционизма под флагом суверенизации на постсоветском пространстве.

Возможно, будущие историки более объективно объяснят, почему на фоне этих катаклизмов и исчезновения геополитических атланtid на Европейском континенте все же одержала верх не инерция распада, а тенденция к объединению. Можно объяснить ход истории

фатальной предопределенностью исторических событий (исчерпание заряда «пассионарности», если обратиться к теории Льва Гумилева), либо некомпетентностью и злой волей правителей, либо борьбой так называемых классовых интересов и происками «зарубежной закулисы». Но существуют иные – объективно вышедшие – тенденции развития исторических событий, они-то в конечном счете и выносят историческим явлениям свой приговор: быть или не быть. Эти тенденции не действуют с механической предопределенностью. Для их проявления необходимо стечение целого ряда обстоятельств, подготовленность общественного мнения, профессионализм и готовность к активному действию правящих элит.

Эта в общем-то банальная мысль требует некоторого пояснения применительно к процессам интеграции в Европе и в современном мире. Интеграция (от лат. *integratio* – объединение в единое целое каких-либо частей) только тогда естественна, прочна и долговечна, когда государства без какого-либо силового принуждения, т.е. сознательно и добровольно, выражают стремление своих народов к объединению – экономическому, оборонительному, политическому. Это объединение, основанное на общем интересе и на четко сформулированной договорно-правовой основе, может предполагать различные степени автономии и сотрудничества, может быть в той или иной форме институционализированным, но при любых условиях оно должно быть свободным. В этом отличие подлинной демократической интеграции от интеграции имперского типа или интеграции как результата войн, аннексий или династических союзов.

Из существующих форм межгосударственной интеграции, охватывающих одну, например экономическую¹, или несколько² областей сотрудничества, наиболее всеохватывающей и прочной формой интеграции стала западноевропейская интеграция – Европейский Союз. Так, Б.Н. Топорин справедливо подчеркивал, что «в значительной мере это было предопределено сравнительно высоким уровнем экономического развития, общей культуры и профессиональной подготовки,

¹ Назовем Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ), Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), аналогичное соглашение стран Южной Америки – Меркосур (Южно-американский общий рынок). Более глубокую интеграцию в экономической области предполагал Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) стран социалистического лагеря.

² Это прежде всего военно-политические союзы (НАТО, Варшавский договор, СЕАТО и т.п.), межгосударственные региональные организации (ОАГ, ОАЕ, АСЕАН).

навыков и приемов управления»¹, а также, добавим от себя, мощной конкуренцией со стороны Соединенных Штатов и противостоянием в Европе двух блоков, — два последних обстоятельства объективно ускорили процессы западноевропейской интеграции. Вместе с тем процессу европейской интеграции способствовала также (а может быть, и прежде всего) вызревавшая веками идея единой Европы. «Создание Европы — или ее воссоздание — было подготовлено историей и идеями. Подлинное основание европейского единства заложено тем, что можно назвать «европейской традицией»»², — пишет автор известного труда по европейскому праву Л. Карту. Именно поэтому объединенная Европа не была искусственным образованием, творением технократов. Возможно, на первых этапах ее институты несли на себе печать излишнего «техницизма» и «экономизма» и был очевиден крен в сторону решения проблем на верхах, однако европейская политика была основана на давних интеллектуальных традициях, черпала идеи многочисленных проектов единой Европы. При этом «федералистская» традиция была и остается доминирующей³.

Уже стало несомненным то обстоятельство, что «европейская идея» издавна питалась теориями сторонников федеративного устройства объединенной Европы. При этом следует иметь в виду, что европейско-американское понятие федерализма как совокупности идей об обустройстве общества⁴ шире утвердившегося в отечественной науке и политической практике понятия федерализма в его узком смысле как отражения формы территориально-политического устройства. Правда, есть работы, в которых федерализм трактуется в широком смысле. Так, петербургский автор Д. Тэпс дает именно такую трактовку в духе «глобального федерализма», с которой мы согласны:

«Децентрализация власти является необходимым следствием развития гражданского общества, а интенсификация хозяйственной деятельности порождает потребность в едином экономическом пространстве. В духовной жизни это сопровождается стремлением к свободе и самоуправлению. Таким образом, федерализм возникает на стыке взаимоотношений государства и гражданского общества. Право и безопасность, своеобразие и свобода — вот то демократическое основание, на

¹ *Топорнин Б.Н.* Европейские Сообщества: право и институты. М., 1992. С. 9.

² *Cartou L.* Communautés européennes. Paris, 1986. P. 2.

³ Среди последних изданий на эту тему см.: *Thürer D., Marro P.-Y.* Integration européenne. Idées et alternatives. Paris, 2015.

⁴ *Burgess M.* Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in European Community. London, 1989; *King P.* Federalism and Federation. London, 1982.

котором стали возможны федеративные государства. Актуальность сохранения целостности России не должна заслонять от нас тот факт, что федерализм является не только одной из форм государственного устройства. Федерализм как принцип содержит в себе цель — достижение большей свободы человека. Вследствие этого федерализм имеет имманентную глубинную тенденцию к превращению в форму общественного устройства. Будучи характеристикой государственного устройства, он по самой своей природе должен стать характеристикой общественного устройства. Исходя из этимологии термина и его первоначального смысла «федерализм» представляет собой договор, согласие людей на совместное управление общими делами»¹.

Мы также разделяем точку зрения автора о том, что федерализм в историческом контексте имеет вектор развития от формы государственного устройства к форме общественного устройства². Об этом мечтали и европейские, и американские федералисты.

Одна из целей нашего повествования — попытаться воссоздать эту «федералистскую традицию», так часто ускользавшую от внимания отечественных, да и многих зарубежных исследователей европейской интеграции. Вполне понятный прагматизм побуждает их при исследовании *современного* состояния европейской интеграции в лучшем случае торопливо проскакивать предысторию «федералистского проекта», а то и вовсе игнорировать этот, казалось бы, малоинтересный сюжет. Между тем история продвижения в сознании европейцев идеи единой Европы отмечена такими великими именами, как Данте, Гуго Гроций, В. Гюго. Она поучительна хотя бы исторической интуицией и удивительной прозорливостью авторов европейских федералистских проектов.

Недооценка глубоко продуманных (не будет большим преувеличением сказать — выстраданных) проектов единой Европы, выдвигавшихся, в частности, сторонниками федеративной Европы, обусловила те трудности, с которыми столкнулись «еврократы» как в начале создания институтов ЕС, так и после подписания Маастрихтского, Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров.

Эти договоры вовсе не стали событиями, поставившими точку в решении проблем европейского строительства. Напротив, они обозначили ряд новых проблем. В частности, вновь и вновь поднимается проблема дефицита демократии в функционировании ставшей огромной и подчас неповоротливой бюрократической машины ЕС. На повестке дня остро стоит вопрос дальнейшего ограничения сувере-

¹ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002. С. 5–6.

² Там же. С. 9.

нитета государств – членов ЕС. Число страждущих поскорее вступить в престижный Союз грозит превратить его в зыбкую международную структуру, раздираемую внутренними противоречиями, весьма далекую от европейской федерации.

Внутренние противоречия Европейского Союза с новой силой проявились после объявления результатов референдума в Великобритании 23 июня 2016 г., когда 51,9% участвовавших в голосовании высказались за выход страны из Европейского Союза. Лидеры националистических партий Франции, Италии, Нидерландов и Финляндии выступили за проведение аналогичных консультаций в своих странах, надеясь повторить ситуацию с *Brexit*. Во многом эта ситуация возникла как реакция на то, что ряд аналитиков окрестили «европейской интеграцией втихомолку», имея в виду нарастание тенденций к технократическому и административному регулированию функционирования Союза брюссельской бюрократией в ущерб федералистским методам управления.

Эти и другие проблемы постарался высветить автор. Это исследование в первую очередь адресовано российскому читателю, невольно соотносящему опыт ЕС с опытом «социалистической» интеграции, распадом СССР и созданием СНГ, переживающим сейчас нелучшие времена. Ему прежде всего было бы интересно проследить пути, по которым шло создание Европейского Союза, понять, что в конце концов побудило западных европейцев объединиться и заставляет других европейцев нетерпеливо ждать своей очереди доступа в «европейский дом». Этому читателю, видимо, необходимо осмыслить и трудности эволюции Европейских Сообществ в Европейский Союз, и проблемы сегодняшнего дня наряду с теми, без преувеличения, выдающимися и впечатляющими достижениями, которых достигло европейское строительство; наконец, ему небезынтересно дальнейшее развитие отношений ЕС с восточными партнерами, в частности с Россией, несмотря на возникшую в 2014 г. «паузу».

Автор учитывал степень разработанности тех или иных проблем отечественными исследователями, отсюда многочисленные отсылки к их трудам. В то же время он проявил, возможно, некоторую самонадеянность, заострив внимание на вопросах, которые, по его мнению, еще недостаточно разработаны в нашей научной литературе. Во всяком случае, несомненно одно: европейская тема имеет для стран СНГ, для интеграционных процессов в Евразии, для России очевидное актуальное звучание.

И еще одно замечание, имеющее непосредственное отношение к данной работе. Интернет не убил окончательно интереса к печатному слову. Общение автора со студентами показало, что они нуждаются в углубленном познании интересующих их проблем. Удовлетворить эту потребность могут только специальные издания. Отсюда многочисленные библиографические отсылки, которые имеют целью дать ориентиры для углубленного изучения затрагиваемых вопросов.

Автор благодарен сотрудникам Международного центра европейской подготовки в Ницце, куда его привел светлой памяти Александр Марк, за возможность использовать его архивы и библиотеку, беседовать с живыми свидетелями и активными участниками европейского строительства. Данью памяти нашему соотечественнику, стоявшему у истоков современного европейского федерализма и федералистского движения, послужит очерк его жизни и творчества в Приложении II.

Особая благодарность неутомимому руководителю Центра в течение последних десятилетий и моему другу Клоду Нигулю за предоставленные материалы и ценные «наводки».

ГЛАВА I

ПРЕДЫСТОРИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В истории европейского строительства, понимаемого как создание панъевропейских структур, можно выделить три периода, оговорившись, что такая периодизация достаточно условна.

Вначале было Слово — утопические проекты объединения народов европейского христианского мира. Данный период можно также охарактеризовать как время неустойчивых союзов, протоимперий и империй, в которых волею судеб проживают вместе несколько народов. Это своего рода *предыстория* панъевропеизма, делящаяся до Первой мировой войны 1914–1918 гг. Происходит как бы фиксация общественного сознания на возможности преодоления государственной разобщенности европейских народов, установления вечного мира на европейском пространстве.

Следующая стадия европейского строительства — это время развернутых, но по разным причинам не реализованных проектов общественных и политических деятелей по объединению западноевропейских государств в союз или федерацию. Это уже *история* европейской интеграции, питающая своими идеями последующее европейское строительство, готовящая европейское общественное мнение к реализации проектов единой Европы.

Наконец, стадия практики европейского строительства, начавшаяся вскоре после Второй мировой войны и продолжающаяся по сей день, — период реализации европейских проектов, их корректировки с учетом европейской и мировой политической, военно-стратегической, экономической конъюнктуры.

Интересно, что к идее единой Европы в далеком прошлом мыслители шли двумя совершенно разными путями. С одной стороны, ее проявление у носителей передовых идей было вызвано сценами разрушений и войн как надежда на установление вечного мира: благодаря образованию единых органов по соблюдению мира и согласия между европейскими правителями создавалась бы, выражаясь современным языком, система европейской безопасности. Таковы были воззрения Данте, Дюбуа, Гуго Гроция и других мыслителей. С другой стороны, панъевропейские идеи исходили и от исторических деятелей, не скрывавших гегемонистских устремлений, достаточно

назвать Карла Великого (742–814), Карла V (1500–1558), Наполеона I (1769–1821), не считая политических деятелей и авантюристов меньшего калибра. Их попытки имперской интеграции европейских народов имели, несмотря на большой хронологический разнос, общие черты: насилие над «объединяемыми» народами и неизбежные войны.

Естественно, в поле зрения нашего исследования попадают прежде всего проекты мирного объединения Европы, хотя история европейских империй тоже весьма поучительна. Прежде чем перейти к анализу идей единой Европы, вспомним основные формы интеграционных структур, когда-либо существовавших на Европейском континенте.

§ 1. Интеграционные тенденции в политической истории Европы

Народы, проживающие на Европейском континенте, накопили солидный исторический опыт создания наднациональных интеграционных структур. Не впадая в ревизионизм и не прибегая к подгонке фактов к требуемой теме «Европейская интеграция», постараемся все же выделить некоторые прецеденты, формировавшие исторический опыт европейцев.

Историческая память европейцев сохранила воспоминания об античных формах объединения народов, позволявших обеспечивать их безопасность, расцвет ремесел, торговли, интенсивный культурный обмен. Уже древние греки различали такие формы интеграции, как *амфикимония* — религиозный союз с центром в Дельфах, затем в Афинах; *симмахия* — своего рода договорная конфедерация, имеющая общие вооруженные силы, общие представительные органы (Пелопонесский союз во главе со Спартой, два афинских союза, Делосский союз); *симполия*, или *полития*, — территориальная федерация, состоящая из нескольких субъектов: Фессалийская симполия V в. до н.э., состоявшая из *тетрад*, Беотийская симполия, состоявшая из *мерес*, а также описанные Гомером в «Илиаде» и «Одиссее» союзы греческих государств — *архэ*¹.

¹ См.: Андреев Ю.В. Раннегреческий полис. Л., 1976; Гребенский Н.Н. Второй Афинский морской союз: проблемы федерализма в истории. Л., 1975; Залюбовина Г.Т. Характер Второго Афинского морского союза // Проблемы экономического и по-

Одна из самых захватывающих страниц древней истории — империя Александра Македонского, объединившая обширные завоеванные территории и народы от Балкан до Индии, но этой империи было не суждено пережить своего основателя¹. Хотя все же одно последствие такой своеобразной интеграции зафиксировано историками: слияние в единое целое эллинов и македонян, особенно в военных поселениях. Одной из причин «срастания» двух народов немецкий автор Ф. Шахермайр считает «утрату переселенцами — как греками, так и македонянами — мелочного тщеславия и узкого городского патриотизма»².

Определенные черты федерализма носила территориальная организация республиканского и имперского Рима, состоявшего из *civitates foederatae*. Однако древнеримские «федерации» были лишь формой перехода от разросшегося полиса к империи, условия колонизации все новых и новых народов требовали подчас гибкости в отношении господства и подчинения, допускалась и определенная автономия завоеванных областей. Однако назвать этот конгломерат завоеванных народов некоей исторической формой федеративной интеграции вряд ли правомерно: в отличие от греческих объединений полисов здесь отсутствовали и добровольность объединения, и его договорный характер³.

литического развития стран Европы в античную эпоху и в средние века. М., 1975. С. 45–66; Кутергин В.Ф. Политическое устройство Беотийского союза в конце V — начале IV в. до н.э. // Древний Восток и античный мир. М., 1972. С. 109–125; Паршиков А.Е. О статусе афинских колоний в V в. до н.э. // Вестник древней истории. 1969. № 2. С. 3–19; Он же. Эллинский союз 481 г. до н.э. и организация Афинского морского союза: Дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1970; Строецкий В.М. Возникновение и структура Пелопонесского союза // Из истории античного общества. Горький, 1975; Тарасенко В.С. Из истории образования Этолийского и Ахейского союзов // Уч. зап. Калинин. пед. ин-та. 1963. Т. 35. С. 170–211; Фролов Э.Д. Коринфский конгресс 338/7 г. до н.э. и объединение Эллады // Вестник древней истории. 1974. № 1. С. 45–63; Цинзерлинг Г.Д. Перерождение второго Афинского морского союза в Афинскую архэ IV в. до н.э. // Вестник древней истории. 1972. № 4. Из зарубежных работ см.: Freeman E.A. History of Federal Government in Greece and Italy. Oxford, 1863; 2nd ed. New York, 1972.

¹ Балашова Е.В. Империя Александра Великого как непрочное военно-административное объединение. М., 1953; Гафуров Б.Г., Цибукидис Д.И. Александр Македонский и Восток. М., 1980.

² Шахермайр Ф. Александр Македонский: Пер. с нем. М., 1984. С. 354.

³ До сих пор не устарела работа, в которой анализируются государственно-правовые стороны римского территориального устройства: Le Fur L. État fédéral et confédération. Paris, 1896. См. также: Азимов А. Римская республика. М., 2003; Елизарова Н.М. Провин-

Тысячелетняя (V–XV вв.) история Византийской империи имела своим результатом сплав латинского, эллинского, славянского элементов на обширных территориях бассейнов Средиземного и Черного морей, Малой Азии¹. В период своего расцвета (середина IX–XII вв.) Константинополь — очаг европейских культуры и религии — так и не стал экономическим и политическим центром и уже по этой причине не мог претендовать на ведущую роль в интеграции всей христианской Европы, хотя и имел выдающееся значение как своеобразный мост между Западом и Востоком.

Для нас византийская эпоха интересна еще и тем, что обогатила взаимоотношения между европейскими народами и государствами, введя понятия союза и подчинения². Так, по учению Прокопия Кесарийского состояние союзничества предполагает политическую независимость, а понятие подвластных — разные степени несвободы: внесение податей, несамостоятельность в выборе правителя и обязанность выступать в поход вместе с императором, хотя, как отмечает С.А. Иванов, «в условиях этнической пестроты, подвижности границ и неустойчивости политических образований в VI в. грань между «своими» и «присоединенными» часто оказывалась зыбкой»³. В знаменитых Дигестах императора Юстиниана (правил с 527 по 565 г.) в титуле «О пленных, о праве постлиминия и о выкупленных у врагов» есть положения, актуальность которых несомненна: «Если один народ воспринимает другой как высший, это не значит, что он не свободен, подобно тому, как мы рассматриваем наших клиентов как свободных людей даже при том, что они не превосходят нас ни влиянием, ни достоинством, ни богатством. Точно так же те наро-

циальная политика Рима в период империи Юлия Цезаря. Л., 1955; *Нечай Ф.М.* Образование римского государства. Минск, 1972; *Утченко С.Л.* Кризис и падение Римской республики. М., 1965.

¹ Самым фундаментальным трудом по византийской истории остается «История Византии» в трех томах, вышедшая в 1967 г. под редакцией академика С.Д. Сказкина. В ней читатель почерпнет немало сведений о культурных, богословских, правовых традициях Византии, о мощном воздействии этих традиций на окружающий мир. Так, власть патриархов Константинополя в восточнохристианском мире, утвердившаяся в 381 г., условно продолжается по сей день (предстоятель Константинопольской церкви носит титул вселенского патриарха).

² *Иванов С.А.* Понятия «союза» и «подчинения» у Прокопия Кесарийского // Этно-социальная и политическая структура раннефеодальных славянских государств и народностей. М., 1987. С. 27–32.

³ Там же. С. 29.